

**АПЕЛАТИВНИТЕ ПРОКУРАТУРИ –  
ЧАСТ ОТ ИНСТИТУЦИОНАЛНИЯ МЕХАНИЗЪМ  
В АКТУАЛИЗИРАНАТА СТРАТЕГИЯ ЗА НАЦИОНАЛНА  
СИГУРНОСТ НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ ОТ 2018 г.**

**Йовита Григорова**

*Заместник Административен ръководител*

*Заместник Апелативен прокурор при Апелативна прокуратура, Бургас*

**Резюме:** Настоящият доклад разглежда правната уредба на Актуализираната Стратегия за национална сигурност на Република България от 2018 г. чрез механизмите за взаимодействие между институциите в сектор сигурност и индивидуализиране на съдебната власт, като част от тази програмна държавна политика. Аргументира се необходимостта от индивидуализация на структурни звена от съдебната власт, като част от стратегическата концепция на националната сигурност.

**Ключови думи:** законодателство, национална сигурност, съдебна власт, Апелативни прокуратури, институционален механизъм.

**THE APPELLATE PROSECUTOR'S OFFICES - PART OF THE  
INSTITUTIONAL MECHANISM IN THE UPDATED NATIONAL  
SECURITY STRATEGY OF THE REPUBLIC  
OF BULGARIA FROM 2018**

**Yovita Grigorova**

*Deputy Administrative Head Deputy Appellate Prosecutor at the Appellate  
Prosecutor's Office, Burgas.*

**Summary:** This report examines the legal framework of the Updated National Security Strategy of the Republic of Bulgaria from 2018 through the mechanisms for interaction between the institutions in the security sector and the individualization of the judiciary, as part of this programme state policy. The need for the individualization of structural units of the judiciary, as part of the strategic concept of national security, is argued.

**Key words:** legislation, national security, judiciary, Appellate Prosecutor's Offices, institutional mechanism.

Настоящият анализ на Актуализираната Стратегия за национална сигурност на Република България от 2018 г. е в контекста на дирене на конкретните елементи в институционалния механизъм в сферата на правораздаването, който принципно е деклариран от законодателя в цитирания документ и в частност – по отношение на участието на едно от важните звена в структурата на съдебната власт в лицето на Апелативните прокуратури.

Доколкото темата за националната сигурност през последните години става все по-актуална в международен и тясно държавен аспект, то на преден план са поставени и предизвикателствата за наличието на нормативна рамка и реално действащ, посочен в закона, институционален механизъм, който следва да се ангажира с провеждането ѝ. Без нормативна уредба е невъзможно да се създаде устойчива система на субектите в държавата, които да осъществят предвидените цели в организационен аспект. Тези субекти следва да бъдат дефинирани и с цел уточняване на функционалните им задачи.

Времевият прозорец, указан в Актуализираната Стратегия за национална сигурност на Република България е до 2025 г., ето защо въпросът за конкретизацията на специализираните държавни структури за реализация на този програмен по същността си документ, е допустим за разглеждане в аналитичен аспект. Според проф. д-р Мария Нейкова, в коренно променената среда на сигурност нараства необходимостта от подобряване на механизмите за взаимодействие между институциите, както и от разработване на координирани политики и стратегическа концептуална рамка за противодействие на новите заплахи. Ето защо, би следва да се зададе и въпроса дали реално могат да бъдат защитени и гарантирани правата на гражданите, ако в нормативната база на системата за национална сигурност не присъства индивидуализация на ключови инстанции от съдебната власт?

Подобен въпрос би могъл да бъде поставен по отношение на визираните общи политики в Актуализираната Стратегия за национална сигурност на Република България от 2018 г.

Видно от систематичната им подредба в цитирания акт, същите са разгледани като система, изградена от множество фактори – външна среда на сигурност, вътрешна среда на сигурност и секторни политики на сигурност. Тук е мястото да се посочи, че независимо от обстоятелството, че съдебната власт е без индивидуализация на отделните ѝ институции, то тя присъства анонимизирано и в трите посочени по-горе елемента. Тази наличност е имплементирана в изразената обща критичност спрямо отрицателните фактори в общественото развитие като: корупция, противодействие на престъпността, включително и трансграничната такава, необходимостта от борба с трафика на наркотици, изпиране на пари, неправомерни деяния, извършени от длъжностни лица и не на последно място – констатираното увеличение на престъпленията, свързани с пътно-транспортните произшествия. Налична е обаче неяснота относно методиката на минимизиране и в по-глобален аспект – на превантиране, решаване и отстраняване на тези, иначе подробно посочени престъпни състави, чрез функционалното натоварване на конкретна институция. В т.15 от Актуализираната Стратегия за национална сигурност се сочи, че „системата за национална сигурност се изгражда за постигане на съвременна управляемост на усилията на държавните институции, местната власт, стопанските субекти, гражданите и техните организации за гарантиране на принципите на демокрацията и устойчивото икономическо развитие и просперитета на страната”. Налице е принципно изброяване на субектите, за които се предвижда участие в тези комплексни обществени отношения, касаещи няколко института на правото, при неустановимост на съдебната власт, като елемент от демократичното властово разделение в лицето на законодателната, съдебната и изпълнителната власт, съгласно учението на Шарл дьо Монтескьо.

Отново, само в по-общ характерологичен план, се наблюдава подобен въпрос, по отношение и на индивидуализираните основополагащи принципи, върху които е

декларирана структурата на Актуализираната Стратегия за национална сигурност на Република България. Съгласно Раздел II от същата, изчерпателно са посочени „принципите на върховенство на закона, взаимната обвързаност и непротиворечивост в отношенията между сигурността и основните права и свободи на гражданите, диалог и разширено сътрудничество между гражданите, обществото и държавата, доверие между държавните институции”. С поредността на основополагащите принципи, изразена от законодателя, е направен опит за изграждане на определена градация на приоритетност, сред която се откроява императивното правило за задължителност на законовата норма, като родово понятие. Наблюдава се изразна декларативност, че системата за национална сигурност се осъществява от координираните усилия на държавните институции, местната власт, стопанските субекти, гражданите и техните организации, съобразно техните компетенции. В тази последователност, но при липса на институционална и функционална конкретизация. Следва да се посочи, че е налице известно неспазване на правилото за съразмерност на обемите, според проф. д-р Евгени Манев, когато родовото понятие „държавни институции” не е попълнено със съдържанието на видовото такова и конкретно на неупоменаване на съдебната власт, като част от институционалния механизъм по изпълнението на Актуализираната стратегия за национална сигурност.

На поредно място – въпрос за непълна индивидуализацията на конкретните институции, натоварени с реализацията на разглеждания стратегически за националната ни сигурност документ може да бъде установен и в структурата на Актуализираната Стратегия. При изброяване на отделните секторни политики е логично да се реализира подобен законодателен подход. Именно такъв е подходът в разглежданите политики за финансова и икономическа сигурност, политиките за сигурност в Сектор „Транспорт, политиките в Сектор „Съобщения”, „Социална сигурност, „Външна политика за сигурност”, „Енергийна сигурност”, в които ясно са открити конкретни институции като Националният архивен фонд, Банковият и финансов надзор, Спешната медицинска помощ, АЕЦ „Козлодуй” и други поименно посочени институции в сферата на изпълнителната власт, натоварени с функционална реализация на поставени в Актуализираната Стратегия за национална сигурност, задачи. Прави впечатление, че сравнително необемно като мащаб – в четири абзаца от 125 до 128 абзац, законодателят се е ограничил в неизчерпателно описание само на цели по отношение на „Политиката за правосъдие и вътрешен ред”. В този аспект следва да бъдат цитирани усилията за постигане на: „средносрочна перспектива на реформа на съдебната власт”, „въвеждане на електронно правосъдие”, „нормативно осигуряване” и други. Налице е семантично несъответствие между декларираното понятие „секторни политики”, което предполага конкретизация на дейност, ръководство, управление и въведеното съдържание, в което са компилирани едновременно генерализирани насоки и отделни институции в стопанските отрасли. Без да бъдат омаловажавани горепосочените такива, следва да се отчете липсата на последователност от страна на законодателя при неуточняването на ключови институции от съдебната власт, като съд, прокуратура и следствие. Тази празнота е неясна като основание. От една страна са изтъкнати цели по реформиране на съдебната система чрез акцент върху постижимостта на нейната прозрачност, ефективност и повишен професионализъм. От друга страна не се сочат институциите, натоварени с тяхното практическо претворяване.

Редом с гореизложеното, е необходимо да се посочи положителния законодателен подход във визираните по т.81 от Актуализираната стратегия за национална сигурност приоритети на политиката за сигурност и в частност по отношение на декларираната цел за противодействие на корупцията чрез развитие на формите на отчетност пред обществото. Съгласно чл.138а ал.2 от Закона за съдебната власт /нова – ДВ, бр.48 от 2023г./ „Главният прокурор ежегодно в срока по ал.1 внася в Народно-то събрание доклад относно дейността на прокуратурата по противодействие на корупционните престъпления, който включва информация и анализ: за образувани и приключили дела за корупционни престъпления; за корупционни престъпления от висок обществен интерес докладът съдържа информация за фазата, на която се намират делата, брой на осъдителните и оправдателните присъди, други основания за приключване на производствата; анализ на сроковете за извършване на разследванията, качеството на обвинителните актове и причините за конкретния резултат от производството. Корупционните престъпления от висок обществен интерес се определят въз основа на критерии, които включват длъжност на лицето в йерархията на органите на публична власт, степен на засегнат интерес и степен на обществена значимост и публичен интерес.”. Отчитайки структурата на Прокуратурата на Република България, задължението за изготвяне на аналитичен доклад с аналогично съдържание законът възлага и на съответните административни ръководители на апелативните прокуратури /чл.140 ал.5 от Закона за съдебната власт/. В случая е налице нормативно вменено задължение на конкретни субекти от структурата на съдебната власт, което кореспондира със спазване на принципа на върховенство на закона и с визираните приоритети на политиките за сигурност по Актуализираната стратегия за национална сигурност. Тази последователност на прокламирана политика и нормативното доразвитие чрез оправомощаващи законови разпоредби за конкретен правен субект е логична. Изградена е предвидимост както на вида на задължените субекти, така и на изискуемите последващи действия от тяхна страна.

На практика от транспонирането на нормата, визирана в Актуализираната стратегия за национална сигурност през 2018 г., до законовото изменение в Закона за съдебната власт през 2023 г. е изминал немалък времеви период, който предполагаемо и логично би следвало да е по-кратък, предвид динамиката на очакваната практическа реализация на заложените цели. Но от друга страна не може да бъде подмината като положителна осъществената законодателна дейност по развитие на заложените цели по Актуализираната стратегия за национална сигурност в последващите законодателни изменения.

В заключение следва да се добави, че преобладаващо наблюдаваната липса на съгласуваност, логична последователност и структурна неуточненост от една страна на целево програмен нормативен акт, какъвто е Актуализираната Стратегия за национална сигурност на Република България от 2018г. и от друга страна – на липса на индивидуализация на важни структурни звена от съдебната власт, върху която би следвало да се гради част от тази стратегическа концепция, както и сравнително краткият времеви отрязък на бъдещност на настоящата Актуализираната Стратегия за национална сигурност, води до въпроса за необходимост от терминологично прецизиране, надграждане на съдържанието на политиките по отделните сектори и не на последно място – на функционалната пълнота при индивидуализация на институции, част от съдебната власт.

**Източници:**

1. Манев, Е. „Анализ на определение на понятието национална сигурност” Analysis of definitions of the concept National Security Article №1; Юридически сборник Бургаски свободен университет т. XXVII 2020г.
2. Нейкова, М. Понятието „национална сигурност” – съвременни аспекти. Юридически сборник 2017г., Бургаски свободен университет;
3. Нейкова, М. Относно необходимостта от промяна на стратегията за Национална сигурност на Република България, МК, БАН-УНИБИТ, 2017;
4. Neykova, M. Contemporary aspects of the protections of public order in Bulgaria, Open Access Peer-reviewed Journal, Science Review, 2018;
5. Neykova, M. Analysis of the Regulatory Framework Governing the Administrative Service, Open Access Peer-reviewed Journal, Science Review, 2018;
6. Актуализирана Стратегия за национална сигурност на Република България, приета с Решение на Народното събрание от 14.03.2018г.;
7. Закон за управлението и функционирането на системата за защита на националната сигурност, обнародван ДВ. бр.61 от 11 август 2015 г.
8. Закон за нормативните актове, обнародван ДВ. бр.27 от 03 април 1973 г.;
9. Закон за съдебната власт, обнародван ДВ. бр.64 от 07 август 2007 г.